

## Etats-Unis : Défense et politique étrangère

FEVRIER 2014

Maya Kandel, responsable du programme Etats-Unis à l'IRSEM

### Sommaire

1. Focus : la crise ukrainienne .....	1
La crise ukrainienne et la politique étrangère d'Obama .....	1
Les réactions au Congrès .....	2
Les principaux enjeux : énergie, transatlantique, OTAN .....	3
2. Brèves .....	4
La proposition de budget 2015 du Pentagone et la nouvelle QDR .....	4
Retour sur la visite du président français à Washington .....	4
Afrique .....	5
Afghanistan .....	5
Asie .....	6
NSA .....	6

### 1. Focus : la crise ukrainienne

#### La crise ukrainienne et la politique étrangère d'Obama

Plusieurs éditorialistes et commentateurs considèrent l'Ukraine comme l'une des plus graves (voire la plus grave) crises de politique étrangère de la présidence Obama. [Cet article du New York Times](#) en témoigne, qui souligne que par rapport à d'autres crises comme la Syrie, la Libye ou encore l'Egypte, la crise ukrainienne présente à Obama des défis plus marqués et des conséquences plus graves. Or ce qui complique la donne pour le président c'est que, lors de ces précédentes crises, la classe politique américaine était profondément divisée, y compris au sein de chaque parti, ce qui lui laissait davantage de latitude d'action. Rien de tel cette fois.

La crise ukrainienne rassemble en effet en un cocktail détonnant outre-Atlantique à la fois des citoyens manifestant pour la démocratie et la liberté, et le vieil ennemi russe, sans islamistes venant compliquer l'équation, le tout au cœur de l'Europe – dont la stabilité demeure, malgré le pivot vers l'Asie, une préoccupation pour Washington. Bref, les réactions intérieures américaines présentent

jusqu'ici un front relativement uni, qui incite Obama à répondre plus fermement qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

Or l'Ukraine est aussi un échec pour la « doctrine Obama de responsabilité », ou responsabilisation, des alliés (« *responsibility doctrine* », voir [cet article du Washington Quarterly](#), revue du CSIS, sur les principales caractéristiques de cette « doctrine » Obama), qui avait conduit Washington depuis deux ans à laisser aux Européens le leadership sur l'Ukraine, comme l'explique ce [récit détaillé](#) des négociations en coulisses de ces derniers mois. Pour Obama en effet, l'Ukraine était une crise à gérer plus qu'une opportunité à saisir pour promouvoir la démocratie et élargir le camp occidental, comme le rappelle [cet article du NYT](#) qui contraste les approches Obama et Bush. Mais Washington a négligé l'importance des divisions européennes et l'absence d'une véritable politique orientale de l'UE. La crise ukrainienne marque aussi en ce sens les limites de l'approche Obama, qu'on l'appelle doctrine de responsabilité ou *leadership from behind*.

Pour autant, tout n'est pas de la faute des Européens, mais vient aussi d'un [défaut d'analyse côté américain](#) : les Etats-Unis ont clairement toujours du mal à comprendre la Russie et Poutine (« nous croyons à notre analyse selon laquelle le monde a changé. Mais pour le gouvernement russe il n'a pas changé »). Et en effet, ces [propos du secrétaire d'Etat John Kerry](#) en témoignent : « les actions de la Russie en Ukraine relèvent d'un comportement du 19<sup>e</sup> siècle alors que nous sommes au 21<sup>e</sup> siècle » - caractérisation qui n'apporte pas grand-chose à l'analyse de la situation. Plus largement, l'analyse côté américain est aussi victime de la polarisation politique, puisque le débat se concentre encore pour l'essentiel sur « la faiblesse du leadership d'Obama » et « le retrait américain de la scène internationale » considérés comme les motifs essentiels de cette crise. Peu de commentateurs s'interrogent sérieusement sur la vision du monde russe, ou encore l'enjeu essentiel de cette crise sur la place de l'Europe pour les Etats-Unis aujourd'hui (et réciproquement).

Là-dessus, Washington pâtit également de ses dysfonctionnements actuels, puisqu'en raison d'un *timing* désastreux il n'y a [pas d'ambassadeur américain à Moscou](#) depuis déjà plusieurs semaines, l'ancien ambassadeur Michael McFaul ayant quitté son poste au début de l'année après deux ans mouvementés (or McFaul, ancien du conseil de Sécurité nationale de Obama I était par ailleurs aussi l'un des conseillers les plus favorable à une politique activiste pro-démocratie). Son successeur attend depuis juillet dernier sa confirmation par le Sénat.

## Les réactions au Congrès

Il s'agit ici d'un instantané provisoire car le débat commence juste au Congrès avec la première audition et le premier vote hier, jeudi 6 mars – d'autres votes devraient suivre la semaine prochaine.

On notera d'abord un aspect remarquable par les temps actuels, la [volonté affichée des républicains](#) de la Chambre et du Sénat de coopérer étroitement avec l'administration Obama sur le dossier ukrainien.

Cela ne les empêche pas de [critiquer vertement le Président](#) par ailleurs, et d'imputer la crise ukrainienne à sa gestion de la politique étrangère, point déjà évoqué ci-dessus (faiblesse et absence de leadership). On lira cette [analyse de l'American Enterprise Institute](#) qui résume parfaitement l'argumentaire côté républicain sur l'Ukraine (« la faiblesse d'Obama a invité les Russes à agir ainsi »). Le [fait qu'Obama ait menacé](#) qu'« il y aurait des coûts pour toute intervention militaire en Ukraine » le vendredi 28 février alors même que les Russes entamaient leurs manœuvres en Crimée n'a évidemment pas arrangé les choses. Mais il reste pour l'instant une [convergence des vues](#) entre

républicains et démocrates au Congrès, ce qui n'est pas si fréquent et explique aussi la rapidité avec laquelle Obama a publié un décret ([Executive Order du 6 mars](#)) de sanctions visant la Russie.

La Chambre a déjà rédigé un projet de résolution (« *Condemning the violation of Ukrainian sovereignty, independence, and territorial integrity by military forces of the Russian Federation* ») sur l'Ukraine, dont le texte peut être trouvé [ici](#) et qui devrait être soumis au vote prochainement. Elle a par ailleurs voté jeudi 6 mars une loi d'aide à l'Ukraine par 385 voix contre 23.

Seule nuance : pour les démocrates, Poutine est un problème, épineux parfois, pénible toujours, mais que l'on peut gérer ; pour les républicains (à l'exception des libertariens tendance Rand Paul isolationnistes que l'on a peu entendus jusqu'à présent), c'est une menace, à laquelle il faut répondre – on retrouve ce que le candidat républicain Mitt Romney exprimait pendant la campagne présidentielle de 2012 avec son « la Russie est l'ennemi géopolitique numéro Un des Etats-Unis ». Pour preuve (côté démocrate), la nouvelle QDR du Pentagone (revue quadriennale de défense) rendue publique le 4 mars n'accorde qu'un paragraphe à la Russie (mentionnée une fois, contre 46 fois pour le mot « cyber », par exemple).

### **Les principaux enjeux : énergie, transatlantique, OTAN**

Pour mémoire d'abord, Steve Pifer de la Brookings, également ancien ambassadeur américain en Ukraine ayant participé aux négociations du [mémoire de Budapest](#) (*Ukraine Memorandum on Security Assurances*) sur les frontières de l'Ukraine signé en 1994 entre Etats-Unis, Royaume-Uni, Ukraine et Russie, [rappelle les circonstances](#) de la négociation de cet accord politique, liées à la dénucléarisation de l'Ukraine. Pour lui l'accord doit être défendu par Washington et Londres, même si ce n'est pas par la force. La Russie « doit être confrontée à des conséquences pour sa violation de l'accord ».

Au-delà, deux enjeux principaux sont soulignés dans les analyses : la dimension énergétique et l'impact sur la relation transatlantique et l'OTAN.

Plusieurs experts plaident en effet pour utiliser l'arme énergétique de manière stratégique, ainsi le président du Council on Foreign Relations [Richard Haass qui explique](#) que « la révolution énergétique nous donne des possibilités que nous n'avions pas il y a quelques années, nous devons explorer leur utilisation », argument défendu aussi par [le speaker de la Chambre John Boehner](#) (également parce que les républicains sont favorables à la levée des restrictions à l'export du gaz américain). On notera cependant que cet [effort est déjà largement en cours](#) sous la houlette du Bureau des ressources énergétiques du département d'Etat (State Department's Bureau of Energy Resources), créé par Hillary Clinton en 2011 et dirigé justement par un ancien ambassadeur américain en Ukraine. Mais les terminaux pour exporter le gaz naturel liquéfié sont encore en construction, et le premier ne sera terminé qu'à la fin 2015, les autres en 2017. Enfin, d'autres obstacles tempèrent tout optimisme démesuré quant à l'efficacité de l'énergie, comme le souligne cette [étude du CFR](#).

Enfin, plusieurs analystes s'interrogent sur l'effet de cette crise sur la relation transatlantique et l'OTAN.

Ainsi cette [analyse du Carnegie](#) espère un « reset » transatlantique mais parle beaucoup plus de la Russie et des Etats-Unis que des intérêts des Européens. Or pour les [experts du CNAS](#), si l'unité transatlantique est cruciale sur ce dossier, « elle est bien mince ». *Foreign Policy* évoque un [décalage transatlantique manifeste](#) par les solutions privilégiées, bâtons côté américain, carottes pour l'UE.

Plus largement, la crise ukrainienne semble avoir réveillé outre-Atlantique la réflexion sur l'avenir de l'OTAN. Ainsi [pour James Goldgeier](#), président de l'American University à Washington et ancien de l'administration Clinton où il a œuvré à l'élargissement de l'OTAN des années 1990 (voir son livre [Not Whether But When: The U.S. Decision to Enlarge NATO](#)), la crise ukrainienne répond à la question de l'avenir de l'OTAN. Pour Goldgeier en effet, cette crise confirme l'intérêt à intégrer les pays d'Europe centrale et orientale à l'OTAN, seule garantie à la stabilité du continent européen. Le sommet de l'Alliance prévu en septembre prochain (premier sommet « post-Afghanistan ») n'aura pas besoin de prouver la valeur de l'Alliance, mais exigera que « l'OTAN identifie une solution à l'insécurité européenne ». Ces propos semblent renforcés par ceux du chef de l'OTAN, qui a parlé à propos de l'action russe en Crimée de [menace à la paix et la sécurité en Europe](#).

Si Goldgeier ne va pas jusqu'à exiger l'intégration de l'Ukraine (et de la Géorgie etc.) à l'OTAN, d'autres ne prennent pas ces précautions, en particulier au Congrès où les [partisans républicains d'une reprise de l'élargissement de l'OTAN](#) à l'Est ont fait entendre leur voix, à commencer par le sénateur Marco Rubio. La figure montante du parti républicain, également prétendant pour la présidentielle 2016, considère que le « gel de l'expansion de l'OTAN à l'Est doit prendre fin ».

A l'inverse d'un Kissinger, auteur d'un [éditorial très intéressant](#), intelligent et mesuré, dans le *Washington Post*, qui affirme avec force que « l'Ukraine ne doit pas rejoindre l'OTAN ».

## 2. Brèves

### La proposition de budget 2015 du Pentagone et la nouvelle QDR

La semaine du 3 mars a été également celle de la publication du nouveau budget 2015 et de la QDR 2014 – dont je ferai une analyse ultérieurement.

L'ensemble des documents budgétaires peut être consulté [ici](#), la nouvelle revue quadriennale de défense [ici](#).

Quelques analyses d'ores et déjà :

[Le CNAS propose une analyse](#) du budget et de la QDR sous le titre révélateur de « *Gambling with ground force* », « un jeu (risqué) avec les forces terrestres » ;

*Defense News* insiste sur les [priorités mises en avant](#) dans la nouvelle QDR, à savoir le cyber, la science et la technologie ;

*Foreign Policy* dans la même veine montre que [le Pentagone privilégie les machines](#) plutôt que les hommes ;

Enfin on pourra consulter [cette page du très bon site Breaking Defense](#) qui rassemble de nombreuses analyses sur l'évolution du budget et des priorités du Pentagone.

### Retour sur la visite du président français à Washington

Pour mémoire et en français, la [tribune](#) cosignée par les présidents Hollande et Obama : « L'alliance entre nos deux pays s'est transformée »

Les commentateurs américains ont insisté sur l'approfondissement de la coopération bilatérale en matière de défense, soulignant comme [ici dans le National Interest](#) les liens croissants entre forces

spéciales françaises et américaines en Afrique – tout en mentionnant également que « les vieilles allergies françaises à l’OTAN pourraient encore compromettre cette alliance renouvelée entre les deux pays ».

Dans *Foreign Policy*, l’amiral Stavridis et le chercheur de la NDU Leo Michel évoquent également la “French Connection” et apprécient que le président Hollande ait adopté une « politique pragmatique largement convergente avec les intérêts américains ».

Du côté du CSIS, [Heather Conley explique](#) que cette visite « qui tombe parfaitement en terme de timing » et « a pour vocation de renforcer la coopération entre les deux pays », pourra aussi « rassurer les pays européens qui pensaient que Washington les délaissait ».

De son côté, [la Rand revient sur la bonne coopération](#) franco-américaine en matière de défense ces dernières années, renforcée par une vision convergente des enjeux de sécurité en Afrique. « Mais la France ne peut assumer ces défis toute seule. L’aide politique et militaire des Etats-Unis devra continuer ».

Enfin [Charles Kupchan pour le CFR](#) constate que la France s’est imposée comme le partenaire le plus activiste et fiable des Etats-Unis en Europe pour les questions de sécurité et analyse la visite d’Etat comme une forme de remerciement de la part d’Obama à Hollande.

## Afrique

[Interview du commandant d’AFRICOM](#), le general Rodriguez, qui insiste sur l’amélioration des capacités de renseignement, clés pour accomplir les objectifs américains sur le continent.

Autre [interview liée à AFRICOM](#), qui présente les futures missions sur le continent, en insistant sur le rôle des forces spéciales (passées de 120 en 2008 à plus de 500 aujourd’hui, pour la plupart sur des missions de formation de militaires alliés).

Le Général Breedlove (NATO SACEUR et commandant d’EUCOM) [évoque l’éventualité de missions africaines](#) pour l’OTAN.

Enfin [cet article](#) souligne qu’en ces temps de menaces grandissantes et de budget déclinant, la stratégie américaine en Afrique repose sur les partenaires « européens » – la France étant le seul pays cité dans l’article...

## Afghanistan

L’Afghanistan est au cœur des préoccupations de la Maison Blanche, qui a entrepris une revue stratégique pour tâcher d’éviter une « répétition de l’Irak » comme l’explique [cet article](#).

Une « stratégie » vertement [critiquée par le CSIS](#) pour qui il n’y a ni transparence, ni évaluation sérieuse des coûts, ni même un plan crédible dans la réflexion de l’administration.

Par ailleurs, il faut s’attendre à ce que le Congrès s’immisce dans ce débat, via le processus budgétaire, et les [sénateurs ont déjà averti](#) Obama que « les Américains veulent un retrait complet d’Afghanistan et le Congrès devra débattre et voter là-dessus ». Même le sénateur républicain Graham a menacé de pousser le Congrès à [supprimer les financements](#) américains à l’Afghanistan.

## Asie

Les Philippines réclament [une plus grande implication internationale](#) et surtout américaine contre la Chine dans la mer de Chine du Sud.

Le [nouvel ambassadeur américain à Pékin](#), le sénateur Max Baucus, devrait jouer un rôle positif pour améliorer les liens et la compréhension entre le Congrès et la Chine.

## NSA

[Portrait de l'Amiral Michael Rogers](#), nouveau roi aux deux royaumes, nommé à la tête de la NSA et donc de CYBERCOM également.

**Retrouvez cette note ainsi que les précédentes sur le site de l'IRSEM [ici](#).**

**Vous pouvez également suivre mon compte Twitter de veille sur les Etats-Unis [ici](#).**